Junta de Andalucía

Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía

# RESOLUCIÓN 456/2024 DE RECLAMACIÓN EN MATERIA DE DERECHO DE ACCESO A INFORMACIÓN PÚBLICA

| | |
|---|---|
| **Reclamación** | 151/2024 |
| **Persona reclamante** | XXXXX |
| **Representante** | XXXXX |
| **Entidad reclamada** | MERCADOS CENTRALES DE ABASTECIMIENTOS DE SEVILLA, S.A. |
| **Artículos** | 14.1 h) y 18.1 e) LTAIBG |
| **Normativa y abreviaturas** | Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (LTPA); Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG); Reglamento General de Protección de Datos (RGPD). |

## ANTECEDENTES

**Primero. Presentación de la reclamación.**

Mediante escrito presentado el 8 de febrero de 2024 la persona reclamante, interpone ante este CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y PROTECCIÓN DE DATOS DE ANDALUCÍA (en adelante Consejo) Reclamación en materia de acceso a la información pública contra la entidad reclamada, al amparo del artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante LTAIBG) y del artículo 33 de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (en adelante LTPA).

**Segundo. Antecedentes a la reclamación.**

**1.** La persona reclamante presentó el 21 de noviembre de 2023 ante la entidad reclamada, la siguiente solicitud de información:

> *"Que concretando nuestra anterior petición, al amparo de la Ley 19/13 de 9 de diciembre de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno así como de la Ley 1/2014 de 24 de junio de Transparencia pública de Andalucía se facilite copia de los títulos de cesión de cualquier naturaleza de los inmuebles, naves e instalaciones que Mercasevilla, S.A. tiene cedidas a terceros y que se encuentren actualmente en vigor desde el día 1 de enero de 2019".*

**2.** En la reclamación, la persona reclamante manifiesta que no ha obtenido respuesta de la entidad reclamada.

**Tercero. Tramitación de la reclamación.**



Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

**1.** EL 20 de febrero de 2024 el Consejo requiere a la persona reclamante la subsanación de la reclamación. Concretamente se solicita que aporte copia de la solicitud de información a la que se refiere la reclamación. La persona reclamante remite la documentación el día 21 de febrero de 2024.

**2.** El 29 de febrero de 2024 el Consejo dirige a la persona reclamante comunicación de inicio del procedimiento para la resolución de la reclamación. El mismo día se solicitó a la entidad reclamada copia del expediente derivado de la solicitud de información, informe y alegaciones que tuviera por conveniente plantear en orden a resolver la reclamación. Dicha solicitud es comunicada asimismo por correo electrónico de fecha 29 de febrero de 2024 a la Unidad de Transparencia respectiva.

**3.** El 11 de marzo de 2024 la entidad reclamada presenta escrito de respuesta a este Consejo, en el que se incluye cierta documentación relacionada con la petición de información. En concreto, se remite contestación notificada a la entidad reclamada con fecha 16 de noviembre de 2023, manifestando, en lo que ahora interesa, que:

> "*Por medio de la presente, se le informa que, con fecha 18 de octubre de 2023, tuvo entrada en las oficinas de registro de MERCADOS CENTRALES DE ABASTECIMIENTOS DE SEVILLA (en adelante, MERCASEVILLA), escrito por parte de GESESUR 2, S.L. con número 272, por medio del cual dicha entidad solicita que se proceda a formalizar contrato de arrendamiento con efectos a partir de la finalización de su actual contrato de cesión de uso y gestión de la explotación del Matadero 2 de mayo de 1996, en análogas condiciones a las ofertadas en la página web de MERCASEVILLA, y se solicita acceso a la siguiente información:*
>
> *«Copia de los títulos de cesión de cualquier naturaleza de los inmuebles, naves e instalaciones que Mercasevilla, S.A. tiene cedidas a terceros y que se encuentren actualmente en vigor».*
>
> *(...)*
>
> *Por otro lado, en cuanto a su solicitud de acceso a copia de los títulos de cesión de cualquier naturaleza de los inmuebles, naves e instalaciones que Mercasevilla, S.A. tiene cedidas a terceros y que se encuentren actualmente en vigor, recibida por correo certificado el día 7 de noviembre de 2023 y remitida al Servicio de Coordinación Ejecutiva de Modernización y Transparencia del Ayuntamiento de Sevilla, se le informa de que, tras el análisis de la solicitud y las comprobaciones necesarias para establecer si le son aplicables los límites al derecho de acceso establecidos en los artículos 14 y 15 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno y, lo establecido en los artículos 25 y 26 de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía, MERCASEVILLA, ha resuelto DENEGAR el requerimiento de documentación efectuado por parte de GESESUR 2, S.L.*
>
> "*Esta decisión se basa en los motivos que exponemos a continuación, todos ellos amparados en el artículo 14.2 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno y el artículo 25.3 de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía.*
>
> "*1. El modo en que Vd. está ejerciendo su derecho de acceso resulta abusivo, pues no se precisa en modo alguno la identificación de cada uno de los títulos de cesión que se requieren, ni se especifica la tipología de cesiones a la que pretende tener acceso, sino que realiza una solicitud de documentación de forma indiscriminada e indistinta, suponiendo la obtención de dicha documentación un esfuerzo desproporcionado para MERCASEVILLA, en la*


Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

*medida en que se trataría de facilitarle copia de todos y cada uno de los contratos o títulos jurídicos que esta entidad tiene formalizados con terceros.*

"*La presente denegación de acceso a la información pública peticionada por su parte se encuentra justificada habida cuenta de que realiza un ejercicio abusivo del derecho de información, estableciendo la normativa de transparencia la procedencia de limitar dicho derecho cuando nos encontramos ante un supuesto abusivo como el que nos ocupa.*

"*A estos efectos traemos a colación la Resolución RT 31/2022, de fecha 6 de junio de 2022 dictada por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno que acuerda denegar el acceso de información por coniderarse abusivo;*

*«El ejercicio abusivo de un derecho ha sido analizado por reiterada jurisprudencia (por todas, se destaca la Sentencia de 1 de febrero de 2006 (rec. núm. 1820/2000). Esta doctrina jurisprudencial se basa en la existencia de unos límites impuestos al ejercicio de los derechos, límites de orden moral, teleológico y social.*

"*Se trata de una institución de equidad que, para poder ser apreciada, exige la verificación de que la conducta valorada cumple los siguientes requisitos:*

"*(1) Aparentemente es correcta pero representa, en realidad, una extralimitación a la que la ley no concede protección alguna; y (2) Genera unos efectos negativos, normalmente daños y perjuicios.*

"*Además, de la base fáctica debe resultar patente (a) una circunstancia subjetiva de ausencia de finalidad seria y legítima (voluntad de perjudicar o ausencia de interés legítimo); y (b) una circunstancia objetiva de exceso en el ejercicio del derecho (anormalidad en el ejercicio del derecho).*

*(...)*

"*Según numerosas sentencias (SS 14/2/86, 29/11/85, 7/5/93, 8/6/94, 21/9/87, 30/5/98,11/5/91, entre otras), el abuso de derecho:*

"*- presupone carencia de buena fe. La buena o mala fe es un concepto jurídico que se apoya en la valoración de conductas deducidas de unos hechos. Para la apreciación de la buena fe (ésta, según doctrina se presume) o mala fe (que debe acreditarse) hay que tener en cuenta hechos y circunstancias que aparezcan probados.*

"*- impone la exigencia de una conducta ética en el ejercicio de los derechos. El abuso de derecho procede cuando el derecho se ejercita con intención decidida de causar daño a otro o utilizándolo de modo anormal. Su apreciación exige que la base fáctica ponga de manifiesto las circunstancias objetivas (anormalidad en el ejercicio) y las subjetivas (ausencia de interés legítimo o voluntad de perjudicar).*

"*- El abuso viene determinado por la circunstancia subjetiva de ausencia de finalidad seria y legítima y la objetiva de exceso en el ejercicio del derecho.*

"*Una interpretación del derecho de acceso a la información pública regulado en la LTAIBG que implique un ejercicio excesivo e indiscriminado del mismo afectaría en sí mismo,perjudicándolo, el objeto y finalidad de la propia norma.*


Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

*(...)*

*"En virtud de todo ello, se entiende que se dan las circunstancias citadas por los Tribunales de Justicia y por el Criterio Interpretativo de este Consejo para considerar que la solicitud de la reclamante participa de la condición de abusiva y es contraria al ordenamiento jurídico, puesto que puede entenderse incluida en el concepto de abuso de derecho. En consecuencia, a juicio de este Consejo, procede desestimar la reclamación planteada».*

*"Adicionalmente, el Criterio Interpretativo del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno de 14 de julio de 2016, CI/003/2016, Asunto "Causas de inadmisión de solicitudes de información: solicitud de información repetitiva o abusiva" ha venido a determinar que estamos ante una solicitud abusiva, cuando*

*«Así, una solicitud puede entenderse ABUSIVA cuando se encuentre en alguno de los supuestos o se den alguno de los elementos que se mencionan a continuación:*

*"- Con carácter general, en aquellos casos en que pueda considerarse incluida en el concepto de abuso de derecho recogido en el artículo 7.2 del Código Civil y avalado por la jurisprudencia, esto es: "Todo acto u omisión que por la intención de su autor, por su objeto o por las circunstancias en que se realice sobrepase manifiestamente los límites normales del ejercicio de un derecho".*

*"- Cuando, de ser atendido, requiera un tratamiento que obligara a paralizar el resto de la gestión de los sujetos obligados a suministrar la información, impidiendo la atención justa y equitativa de su trabajo y el servicio público que tienen encomendado, y así resulte de acuerdo con una ponderación razonada y basada en indicadores objetivos.*

*"- Cuando suponga un riesgo para los derechos de terceros.*

*"- Cuando sea contraria a las normas, las costumbres o la buena fe».*

*"Atendiendo a la solicitud de información y documentación realizada por GESESUR 2, S.L. de forma genérica e indiscriminada, y sin el más mínimos esfuerzo de concreción, la misma resulta abusiva, omitiéndose además mención alguna que permita a esta entidad ponderar la relación de proporcionalidad entre lo extenso de su solicitud y el fin para la que se pretende, motivo por el cual, quedaría justificada la denegación de acceso a la información.*

*"2. Adicionalmente, el derecho de acceso a la información pretendida por GESESUR 2, S.L. debe ser denegada atendiendo a que su acceso, en la forma peticionada, es susceptible de provocar un perjuicio para los intereses económicos y comerciales de terceros usuarios.*

*"En este sentido, el artículo 14.1 letra h) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno prevé que el derecho de acceso pueda ser limitado cuando el acceso a la información suponga un perjuicio para, entre otros, "los intereses económicos y comerciales".*

*"El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno ha venido a definir lo que se entiende por el bien jurídico protegido en el apartado h) del art. 14.1, esto es, respecto a "intereses económicos y comerciales".*

*"En este sentido, a través del Criterio Interpretativo 1/2019 de 24 de septiembre con Asunto "APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 14, NUMERO 1, APARTADO h), DE LA LEY 19/2013, DE 9 DE*


Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

*DICIEMBRE: PERJUICIO PARA LOS INTERESES ECONÓMICOS Y COMERCIALES", ha concluido lo siguiente:*

*«Así, combinando el sentido gramatical y jurídico de los términos, los "intereses económicos" podrían definirse como las conveniencias, posiciones ventajosas o de importancia de un sujeto individual o colectivo en el terreno de la producción, distribución y consumo de bienes y servicios y los "intereses comerciales" como las conveniencias, posiciones ventajosas o de importancia en el materias relativas al ámbito del intercambio de mercancías o servicios en un ámbito de mercado.*

*"Al margen de la conformidad que puedan merecer estas definiciones -que no persiguen otro objetivo que el de proyectar alguna luz sobre el significado de dos conceptos legales que no han sido objeto de definición expresa por parte del legislador-, lo importante de esta indagación es que, ya desde una consideración puramente gramatical, se hace evidente que lo comercial constituye una parte de lo económico puesto que no hay duda, a juicio de este CTBG, que el intercambio de bienes y servicios es una parte de la actividad de distribución de recursos que, a su vez, forma parte, de suyo, de la actividad económica.*

*(...)*

*"En el documento 17 se indica que el límite está previsto para proteger intereses comerciales y otros intereses económicos, privados o públicos, con el objetivo fundamental de "evitar daños indebidos a la capacidad competitiva o las posiciones negociadoras de los titulares". Así mismo, se ofrecen algunos ejemplos de datos o informaciones que pueden representar potencialmente intereses económicos y comerciales, en su caso, dignos de protección, como son: la información relativa a los "secretos comerciales" -que pertenecen "al ámbito de la competencia, los procedimientos de producción, estrategias comerciales, listas de clientes, etc…"-; la información que las Administraciones Públicas pueden obtener en la preparación de procesos de negociación colectiva o los datos de personas físicas o jurídicas que aquéllas pueden haber obtenido en sus actuaciones en materia fiscal.*

*"Pese a lo exiguo de la explicación, parece evidente que para los redactores del Convenio el elemento identificativo fundamental de los intereses económicos y comerciales es el hecho de que su divulgación pueda perjudicar la posición del sujeto en los ámbitos de la competencia o la negociación».*

*"Conforme a lo anterior, habida cuenta de la desproporcionada documentación requerida por GESESUR 2, S.L. de su acceso a tal información podría resultar una posición ventajosa respecto al resto de los terceros usuarios, lo que evidenciaría el perjuicio que se ocasionaría a dichos terceros, debiendo protegerse tales intereses, estando justificada en consecuencia la limitación del acceso a la información dado que su divulgación provocaría un daño real y sustancial a dichos terceros.*

*"En este sentido se ha pronunciado el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en Resolución 134/2022 de 18 de julio:*

*«. Por lo que respecta a la protección de los intereses comerciales y económicos que se contempla en el artículo 14.1.h) LTAIBG, y partiendo de que cualquier restricción del derecho debe ser interpretada de forma estricta (cuando no restrictiva) con arreglo a la jurisprudencia del Tribunal Supremo —por todas, STS de 16 de octubre de 2017 (ECLI:ES:TS:2017:3530)— conviene recordar que, con arreglo al Criterio Interpretativo 1/2019, de 24 de septiembre ,de este Consejo, se entiende por intereses económicos «aquellas conveniencias, posiciones*


Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

*ventajosas o de importancia de un sujeto individual o colectivo en el terreno de la producción, distribución y consumo de bienes y servicios» y por intereses comerciales «las conveniencias, posiciones ventajosas o de importancia en el materias relativas al ámbito del intercambio de mercancías o servicios en un ámbito de mercado». La protección de tales intereses permite limitar el acceso a la información en aquellos casos en que su divulgación provoque un daño real y sustancial, por ejemplo, por causar un detrimento de la competitividad de la empresa respecto de sus competidores, debilitar su posición en el mercado, o provocarle un daño económico por hacer accesibles a su competidores conocimientos exclusivos e carácter técnico o comercial».*

"*Con base en todo lo anteriormente expuesto, por medio de la presente, se acuerda NO CONCEDER EL ACCESO A LA INFORMACIÓN solicitada por GESESUR, S.L. con fecha 18 de octubre de 2023*".

**FUNDAMENTOS DE DERECHO**

**Primero. Sobre la competencia para la resolución de la reclamación**.

**1.** De conformidad con lo previsto en los artículos 24 LTAIBG y 33 LTPA, en relación con lo dispuesto en el artículo 3.1.i), LTPA al ser la entidad reclamada una sociedad mercantil en cuyo capital social la participación de una entidad local andaluza es superior al 50 por ciento, el conocimiento de la presente reclamación está atribuido a la competencia de este Consejo.

**2.** La competencia para la resolución reside en el Director de acuerdo con lo previsto en el artículo 48.1. b) LTPA.

**3.** Debe destacarse a su vez que, en virtud del artículo 16.5 del Decreto 434/2015, de 29 de septiembre, por el que se aprueban los Estatutos del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, *"[e]l personal funcionario del Consejo, cuando realice funciones de investigación en materias propias de la competencia del Consejo, tendrá el carácter de agente de la autoridad"*, con las consecuencias que de aquí se derivan para los sujetos obligados en relación con la puesta a disposición de la información que les sea requerida en el curso de tales funciones investigadoras.

**Segundo. Sobre el cumplimiento del plazo en la presentación de la reclamación.**

**1.** De conformidad con lo dispuesto en el artículo en el artículo 24.2 LTAIBG la reclamación se interpondrá en el plazo de un mes a contar desde el día siguiente al de la notificación del acto impugnado o desde el día siguiente a aquel en que se produzcan los efectos del silencio administrativo, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 124 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común (LPAC).

Sobre el plazo máximo de resolución, el artículo 32 LTPA establece que las solicitudes deberán resolverse y notificarse en el menor plazo posible. En el ámbito de la entidad reclamada, el plazo máximo para dictar y notificar la resolución será de un mes desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver, salvo que la entidad hubiera establecido uno menor.

Sobre el silencio administrativo, establece el artículo 20.4 LTAIBG que transcurrido del plazo máximo de resolución sin que se haya dictado y notificado resolución expresa se entenderá que la solicitud ha sido desestimada. A su vez, los artículos 20.1 LTAIBG y artículo 32 LTPA establecen que el plazo máximo de resolución podrá ampliarse por el mismo plazo, respectivamente, en el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario y previa notificación al solicitante.


Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

**2.** En el presente supuesto la solicitud fue presentada el 21 de noviembre de 2023, y la reclamación fue presentada el 8 de febrero de 2024. Así, considerando producido el silencio administrativo transcurrido el plazo máximo para resolver desde la solicitud, la reclamación ha sido presentada en plazo, conforme a lo previsto en el artículo 24.2 LTAIBG y el artículo 124 LPAC.

**Tercero. Consideraciones generales sobre el derecho de acceso a la información pública**

**1.** Constituye "información pública" a los efectos de la legislación reguladora de la transparencia, *"los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguna de las personas y entidades incluidas en el presente título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones*" [art. 2 a) LTPA].

Según establece el artículo 24 LTPA, "*[t]odas las personas tienen derecho de acceder a la información pública veraz […] sin más limitaciones que las contempladas en la Ley*". Y el artículo 6 a) LTPA obliga a que su interpretación y aplicación se efectúe tomando en consideración el "*principio de transparencia, en cuya virtud toda la información pública es en principio accesible y sólo puede ser retenida para proteger otros derechos e intereses legítimos de acuerdo con la Ley*".

La legislación reguladora de la transparencia, pues, se fundamenta y estructura en torno a una regla general de acceso a la información pública, que únicamente puede ser modulada o limitada si se aplican, motivadamente y de forma restrictiva, alguno de los supuestos legales que permiten su restricción o denegación.

**2.** Las causas de inadmisión se encuentran enumeradas en el artículo 18 («Causas de inadmisión») LTAIBG, y su aplicación debe ser objeto de una interpretación restrictiva y el supuesto de hecho de su concurrencia debe ser acreditado por el órgano reclamado (Resolución CTPDA 451/2018, FJ 5º).

Sobre ello nos dice el Tribunal Supremo en la Sentencia n.º 1547/2017, de 16 de octubre (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Tercera):

> *"La formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013 como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1, sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información. [...] Asimismo, la posibilidad de limitar el derecho de acceso a la información no constituye una potestad discrecional de la Administración o entidad a la que se solicita información, pues aquél es un derecho reconocido de forma amplia y que sólo puede ser limitado en los casos y en los términos previstos en la Ley...*" (Fundamento de Derecho Sexto).

**3.** Los límites al derecho de acceso están contenidos en el artículo 14 LTAIBG, y al igual que las causas de inadmisión, deben ser interpretados restrictivamente y el supuesto de hecho de su concurrencia debe ser acreditado por el órgano reclamado en cada caso concreto.

**Cuarto. Consideraciones de este Consejo sobre el objeto de la reclamación**:

**1.** El objeto de la solicitud de información, presentada el 21 de noviembre de 2023, fue el siguiente:

> *"Que concretando nuestra anterior petición, al amparo de la Ley 19/13 de 9 de diciembre de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno así como de la Ley*


Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

*1/2014 de 24 de junio de Transparencia pública de Andalucía se facilite copia de los títulos de cesión de cualquier naturaleza de los inmuebles, naves e instalaciones que Mercasevilla, S.A. tiene cedidas a terceros y que se encuentren actualmente en vigor desde el día 1 de enero de 2019*".

En la documentación remitida por la entidad reclamada a este Consejo no consta que se esté dando respuesta a esta solicitud de información, sino a una solicitud presentada por la persona reclamante con anterioridad, en concreto el 18 de octubre de 2023, con un contenido muy similar al referido en la solicitud de información de la que trae causa la presente reclamación, pero no idéntico, pues se solicitaba en ésta la "*copia de los títulos de cesión de cualquier naturaleza de los inmuebles, naves e instalaciones que Mercasevilla, S.A., tiene cedidas a terceros y que se encuentren actualmente en vigor*", es decir, sin limitación temporal.

El 16 de noviembre de 2023 la entidad reclamada denegó el acceso a la información solicitada el 18 de octubre de 2023 por considerar que "*atendiendo a la solicitud de información y documentación realizada por GESESUR 2, S.L. de forma genérica e indiscriminada, y sin el más mínimos esfuerzo de concreción, la misma resulta abusiva, omitiéndose además mención alguna que permita a esta entidad ponderar la relación de proporcionalidad entre lo extenso de su solicitud y el fin para la que se pretende, motivo por el cual, quedaría justificada la denegación de acceso a la información*".

Por otro lado, en la contestación facilitada en su momento a la persona reclamante se indica igualmente que la solicitud de información "*debe ser denegada atendiendo a que su acceso, en la forma peticionada, es susceptible de provocar un perjuicio para los intereses económicos y comerciales de terceros usuarios.*

*En este sentido, el artículo 14.1 letra h) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno prevé que el derecho de acceso pueda ser limitado cuando el acceso a la información suponga un perjuicio para, entre otros,* "*los intereses económicos y comerciales*".

**2.** Pese a lo alegado por la entidad reclamada, la resolución remitida no pudo dar respuesta a lo solicitado, sino a una solicitud de información anterior presentada el 18 de octubre de 2023 y resuelta con el 16 de noviembre de 2023. Es decir, con anterioridad a la presentación de la solicitud de información de fecha 21 de noviembre de 2023.

Lo solicitado es “información Pública”, al tratarse de documentos, o contenido, que obran en poder de la entidad reclamada, y han sido elaborados o adquiridos por ella en el ejercicio de sus funciones, todo ello de conformidad con el artículo 2.a) LTPA.

Pues bien, considerando que la información solicitada se incardina claramente en el concepto de información pública, que no consta que la persona reclamante haya recibido la información solicitada y que no ha sido alegada por la entidad reclamada ninguna causa de inadmisión ni ningún límite que permita restringir el acceso a la misma, este Consejo debe estimar la presente reclamación en virtud de la regla general de acceso a la información que referíamos en el fundamento jurídico anterior.

**3.** No obstante lo anteriormente indicado, se han de hacer las siguientes consideraciones.

Se ha de advertir a la entidad reclamada que la solicitud de la "*copia de los títulos de cesión de cualquier naturaleza de los inmuebles, naves e instalaciones que Mercasevilla, S.A. tiene cedidas a terceros y que se encuentren actualmente en vigor desde el día 1 de enero de 2019*", incluye un claro límite temporal, por lo que no podrá ser esgrimida de manera automática la abusividad de la


Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

petición, como se hizo cuando se pidió por la persona reclamante copia de la misma documentación pero sin delimitación de tiempo. En la propia contestación de 16 de noviembre de 2023, la entidad reclamada indicó que "*atendiendo a la solicitud de información y documentación realizada por GESESUR 2, S.L. de forma genérica e indiscriminada, y sin el más mínimos esfuerzo de concreción, la misma resulta abusiva*".

Este Consejo desconoce el volumen de la información solicitada, ya que la entidad no ha aportado esta información. Sin embargo, y a la vista de la respuesta de la solicitud anterior y a las características de su actividad, podríamos prever un volumen importante pese a la restricción introducida.

Respecto a la aplicación de los límites o causas de inadmisión que no han sido invocados por la parte reclamante, ni en la respuesta a la solicitud de información ni en las alegaciones durante la tramitación de la reclamación, este Consejo mantiene una ya consolidada doctrina que se inició a partir de la Resolución 412/2023. Resumidamente, esta doctrina indica que si el Consejo dispone de suficiente información para valorar la aplicación de alguna limitación justificada en la protección de intereses públicos o privados sin provocar una situación de indefensión en ninguna de las partes interesadas, aplica los artículos 14, 15 y 18 LTAIBG para conseguir una resolución del procedimiento acorde a la normativa de transparencia y del resto del ordenamiento jurídico.

Y en este supuesto, el Consejo considera que podrían darse las circunstancias que justificaran la aplicación de la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1. e) LTAIBG.

Este Consejo ha defendido la aplicación de esta causa de inadmisión, prevista en el artículo 18.1.e) LTAIBG, que prevé que "*se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes: [...] e) Que sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley*", en las solicitudes de información muy complejas o voluminosas (Fundamento Cuarto de la Resolución 181/2018 (vid. asimismo las Resoluciones 358/2019 y 60/2019). Incluso ha publicado la respuesta a una consulta sobre la aplicación de esta causa de inadmisión (Consulta 1/2022). Partiendo del carácter excepcional que tiene la consideración de una solicitud como abusiva dada la regla general del libre acceso a la información pública, la consideración como abusiva en los supuestos de peticiones de información voluminosa o difíciles se sujeta a la observancia de los siguientes requisitos.

En primer lugar, recae sobre el sujeto al que se dirige la solicitud la tarea de argumentar y acreditar el carácter manifiestamente irrazonable de la carga administrativa que le supone atender a la petición en cuestión. Esto es, el sujeto debe motivar explícitamente la cantidad desproporcionada de examen e investigación requerida para afrontar la solicitud que, además, debe fundamentarse en datos objetivos. Así, sin ánimo de ser exhaustivos, ha de ser tomados en consideración el número y naturaleza de los documentos objeto de la petición; la complejidad y dedicación para un adecuado examen de los mismos; o el periodo de tiempo al que se extiende la solicitud, pues la pretensión de abarcar un elevado número de años puede hacer irrazonable una petición que, aisladamente considerada, resultaría plenamente atendible sin mermar el regular funcionamiento de la institución.

Y en segundo término, y de conformidad con lo establecido en el artículo 8 b) LTPA, antes de acordar sin más la inadmisión *a limine* de la solicitud la Administración ha de agotar la vía de la colaboración para dar ocasión a la persona interesada a que acote en términos razonables su petición inicial, armonizándose así en la medida de lo posible la pretensión del solicitante con el normal desenvolvimiento de la actividad propia del órgano interpelado. La entidad podría, por ejemplo, requerir la subsanación o la mejora de la solicitud con la indicación del posible carácter abusivo de una petición de información voluminosa.


Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

La Resolución 181/2018 afirmaba que:

> *"De hecho, ya hemos tenido ocasión de rechazar solicitudes de información cuyo carácter tan excesivamente genérico o indeterminado impedían prácticamente identificar o localizar qué documentos o contenidos eran objeto de la pretensión de información (Resoluciones 79/2016, de 3 de agosto, FJ 6º; 80/2016, de 3 de agosto, FJ 6º y 46/2017, de 29 de marzo, FJ 3º). Y más específicamente, en relación con la aplicación del art. 8 b) LTPA a peticiones de información desmesuradamente amplias, en la Resolución 102/2016, de 26 de octubre, compartíamos la valoración de que "el derecho de acceso a la información pública no ampara ni permite un proceso de revisión general de la actividad de las entidades sujetas a la LTPA", y añadíamos a continuación: "Así, pues, no cabe admitir solicitudes tan excesivamente genéricas como la presente, en las que se pretende un acceso indiscriminado a toda la información existente sobre una entidad sin apuntar siquiera unos determinados -o determinables- documentos o contenidos objeto de la petición. No corresponde, por tanto, al órgano reclamado realizar una búsqueda sobre una información de tal naturaleza, so pena de que se vea comprometida la eficacia del funcionamiento de la entidad, pues la obligación de concretar la información recae sobre quien la pretende […]" (FJ 2º).*
>
> *En resumidas cuentas, no cabe en absoluto descartar que el motivo de inadmisión previsto en el art. 18.1 c) LTAIBG (en el supuesto arriba mencionado) y, sobre todo, el contenido en el art. 18.1 e) LTAIBG resulten aplicables a las solicitudes de información excesivamente voluminosas o complejas. Ahora bien, esta posibilidad excepcional se sujeta a la observancia de los siguientes requisitos. En primer lugar, recae sobre el sujeto al que se dirige la solicitud la tarea de argumentar y acreditar el carácter manifiestamente irrazonable de la carga administrativa que le supone atender a la petición en cuestión. Motivación explícita de la cantidad desproporcionada de examen e investigación requerida para afrontar la solicitud que, además, debe fundamentarse en datos objetivos. Así, sin ánimo de ser exhaustivos, han de ser tomados en consideración el número y naturaleza de los documentos objeto de la petición, en el bien entendido de que un cuantioso número no predetermina necesariamente una desmesurada carga de trabajo, ya que ésta depende asimismo de la dedicación que precise un adecuado examen de los mismos. Asimismo, cabe ponderar a este respecto el periodo de tiempo al que se extiende la solicitud, pues la pretensión de abarcar un elevado número de años puede hacer irrazonable una petición que, aisladamente considerada, resultaría plenamente atendible sin mermar el regular funcionamiento de la institución.*
>
> *Y en segundo término, y de conformidad con lo establecido en el arriba transcrito artículo 8 b) LTPA, antes de acordar sin más la inadmisión a limine de la solicitud la Administración ha de agotar la vía de la colaboración para dar ocasión al interesado a que acote en términos razonables su petición inicial, armonizándose así en la medida de lo posible la pretensión del solicitante con el normal desenvolvimiento de la actividad propia del órgano interpelado"*.

En este mismo sentido, en el FJ 6º de la Resolución 126/2019 pusimos el acento en que "*el marco normativo regulador de la transparencia permite inadmitir aquellas solicitudes de información que, dado su excesivo volumen o complejidad, son susceptibles de mermar el regular funcionamiento de la institución interpelada*"; de tal modo que, atendiendo a las particulares circunstancias concurrentes en el caso concreto, cabe rechazar *a limine* las solicitudes cuya respuesta pueda "*generar una carga de trabajo desproporcionada a la Administración y menoscabar, así, el normal desenvolvimiento de sus funciones".*

La entidad reclamada no ha respondido a la petición de información presentada el 21 de noviembre de 2023. Y en la respuesta dada a la solicitud anterior ni solicitó la colaboración de la persona reclamante


Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

para la concreción de la petición, ni ofreció una justificación suficiente para considerar que la petición fue abusiva.

La entidad reclamada deberá responder la solicitud en todo caso. Y si considera, justificadamente, que el volumen de la información solicitada pudiera justificar la aplicación de la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1. e) LTAIBG, deberá, en primer lugar, requerir a la persona reclamante la subsanación de la solicitud al efecto de que concrete el objeto de la petición en términos razonables. En este requerimiento, la entidad reclamada deberá justificar con información suficiente el motivo de la abusividad (número aproximado de documentos, dificultades para la localización de la información, etc.). Y posteriormente, la entidad deberá resolver la petición teniendo en cuenta la respuesta ofrecida por la persona reclamante (o bien la ausencia de respuesta), en el sentido que proceda.

Y frente a esta resolución, la persona reclamante podrá interponer una nueva reclamación.

En un sentido similar, se ha pronunciado el Juzgado de lo Contencioso Administrativo n.º 10 de Sevilla, en Sentencia 136/2023, de 18 de septiembre, que estima parcialmente el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el Ayuntamiento de Osuna frente a la Resolución 664/2021 de este Consejo, en la que se indica expresamente:

> *"(…)La información que se solicitaba es ciertamente extensa y dispersa, y, en efecto, puede dificultar gravemente a la administración el ejercicio de su normal funcionamiento de su actividad administrativa. Por ello, considera este juzgador que debe exigirse al administrado que circunscriba la información a unos años concretos más cercanos en el tiempo y de forma más precisa.*
>
> *Por tanto, la pretensión debe ser estimada, dejando sin efecto la resolución recurrida en este aspecto, sin perjuicio de que, en cualquier caso, la administración demandada debe responder expresamente al administrado, explicándole los motivos que le impiden ofrecer la información solicitada"*

En resumen, la entidad reclamada cuando resuelva la solicitud de información no contestada, si entiende de aplicación la causa de inadmisión prevista en el art. 18.1 e) LTAIBG, deberá tener en cuenta lo expuesto y motivar su decisión adecuadamente en la resolución correspondiente.

**4.** Así mismo, en relación con el límite aplicado en la contestación facilitada a la entidad reclamante con anterioridad a la presentación de la solicitud de información, la entidad reclamada consideró de aplicación al supuesto el límite previsto en el artículo 14.1h) LTAIBG, es decir, "*el derecho de acceso podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio para: (...) h) los intereses económicos y comerciales*", citando el Criterio Interpretativo 1/2019, del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, referido a la aplicación del citado artículo, y la Resolución del este Consejo 134/2022, de 18 de julio.

Sobre la aplicación de las causas de inadmisión, debemos tener presente la ya consolidada doctrina del Tribunal Supremo sobre la necesidad de que el órgano justifique debidamente su aplicación. Así, la Sentencia del Tribunal Supremo 1547/2017, de 16 de octubre, se afirma expresamente, respecto a las causa de inadmisión recogida en el artículo 18.1. a) LTAIBG —invocada por la entidad reclamada en su resolución de 11 de abril de 2023—, que:

> *"...no opera cuando quien invoca tal causa de inadmisión no justifique de manera clara y suficiente que resulte necesario ese tratamiento previo o reelaboración de la información ".*


Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

Los límites al derecho de acceso al igual que las causas de inadmisión, deben ser interpretados restrictivamente y el supuesto de hecho de su concurrencia debe ser acreditado por el órgano reclamado en cada caso concreto. La mera alegación de los límites y causas de inadmisión establecidos en la normativa básica estatal, no puede justificar la denegación del derecho de las personas a acceder a la información pública. Y es precisamente esto lo que hizo la entidad ahora reclamada en su contestación de 16 de noviembre de 2023, invocar automáticamente y sin justificación alguna diferentes límites y causas de inadmisión establecidos en la LTAIBG.

Por ello, si la entidad reclamada, al resolver la solicitud de información de la que trae causa la presenta reclamación, considera de aplicación el límite citado, deberá justificar adecuadamente su aplicación.

La valoración de aplicación de dicho límite debe resolverse de conformidad con lo que dispone el apartado 2 del art. 14 LTAIBG: *"La aplicación de los límites será justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección y atenderá a las circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso"*. Disposición que reproduce en términos literales el artículo 25.3 LTPA.

Según viene sosteniendo de forma constante este Consejo, de la lectura conjunta de tales preceptos (art. 14.1 y 2 LTAIBG y art. 25.3 LTPA) se desprende que la aplicación de los límites se articula como un proceso argumentativo que se despliega en tres fases o momentos sucesivos:

> *"[…] la aplicación de los límites previstos en el art. 14.1 LTAIBG ha de efectuarse en el curso de un proceso integrado por los siguientes pasos: en primer término, debe constatarse que los "contenidos o documentos" [art. 2.a) LTPA] a los que se quiere acceder inciden realmente en la materia definitoria del límite en cuestión (...); acto seguido, ha de identificarse el riesgo de un perjuicio "concreto, definido y evaluable" en el supuesto de concederse el acceso, así como argumentarse la existencia de una relación de causalidad entre el perjuicio y la divulgación de la información solicitada; y finalmente, una vez superado este test, aún habría de determinarse, atendiendo a las circunstancias concurrentes en el caso concreto, si los beneficios derivados de la evitación del perjuicio han de prevalecer sobre los intereses públicos o privados que pueda conllevar la difusión de la información" (así, entre otras, las Resoluciones 81/2016, FJ 6º; 120/2016, FJ 3º, 31/2017, FJ 4º; 52/2017, FJ 4º y 143/2019, FJ 5º).*

En el análisis de la aplicación del límite, la entidad podrá tener en cuenta la consolidada doctrina de este Consejo en su aplicación (por todas, la Resolución 516/2023).

Igualmente, debería tener en cuenta que si el acceso a la información solicitada pudiera afectar a los derechos o intereses de terceras personas, sería necesario realizar el trámite de alegaciones a terceras personas previsto en el artículo 19.3 LTAIBG.

Por último, la entidad podría igualmente tener en cuenta la posibilidad de conceder un acceso parcial, en los términos del artículo 16 LTAIBG.

**Quinto. Cuestiones generales sobre la formalización del acceso.**

La entidad reclamada ha de ofrecer a la persona reclamante la información objeto de su solicitud, previa disociación de los datos personales que pudiera contener (art. 15.4 LTAIBG). La entidad reclamada deberá tener en cuenta que la disociación de datos personales implica no solo la supresión de la identificación concreta de las personas físicas o aquellos otros datos que pudieran permitir la misma (DNI, dirección, número de teléfono…), sino también de otra información que


Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

permitiera igualmente la identificación de alguna persona física. En este sentido, el artículo 4.1 del Reglamento General de Protección de Datos define dato personal como:

> "*toda información sobre una persona física identificada o identificable («el interesado»); se considerará persona física identificable toda persona cuya identidad pueda determinarse, directa o indirectamente, en particular mediante un identificador, como por ejemplo un nombre, un número de identificación, datos de localización, un identificador en línea o uno o varios elementos propios de la identidad física, fisiológica, genética, psíquica, económica, cultural o social de dicha persona".*

En el caso de que en algunos de los documentos solicitados ni siquiera la supresión u ocultación de información llegara a impedir la identificación de la persona, la entidad reclamada no pondrá a disposición de la persona reclamante aquellos documentos afectados por dicha circunstancia.

A los efectos de la adecuada disociación u ocultación de los datos que puedan aparecer en los documentos, es preciso reseñar que la firma manual también se considera un dato personal y está sujeta a lo expresado anteriormente. Por otra parte, el código seguro de verificación (CSV) de los documentos firmados electrónicamente deberá ser ocultado en caso de que se haya suprimido algún dato del documento en cuestión cuya copia se facilite como respuesta a la solicitud de acceso a la información, o bien cuando el acceso a la correspondiente verificación pueda permitir la consulta de algún dato personal, no revelado en el documento, de la persona firmante, como puede ser, por ejemplo, el DNI.

Y en la hipótesis de que no exista alguna de la información solicitada, la entidad reclamada deberá transmitir expresamente esta circunstancia a la persona reclamante.

La información obtenida podrá usarse sin necesidad de autorización previa, con las únicas limitaciones de las que se deriven de la LTPA y otras leyes, según lo previsto en el artículo 7 d) LTPA.

Asimismo, según el artículo 8 a) LTPA, las personas que accedan a información pública en aplicación de la normativa de transparencia deberán ejercer su derecho con respeto a los principios de buena fe e interdicción del abuso del derecho.

En el caso de que la información a la que se concede el acceso contuviera datos personales, el artículo 15.5 LTAIBG establece que la normativa de protección de datos será de aplicación al tratamiento posterior de los obtenidos a través del ejercicio del derecho de acceso.

En virtud de los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos citados se dicta la siguiente

**RESOLUCIÓN**

**Primero.** Estimar la Reclamación en cuanto a la solicitud de:

> *"copia de los títulos de cesión de cualquier naturaleza de los inmuebles, naves e instalaciones que Mercasevilla, S.A. tiene cedidas a terceros y que se encuentren actualmente en vigor desde el día 1 de enero de 2019".*

La entidad reclamada deberá resolver la solicitud teniendo en cuenta lo indicado en los Fundamento Jurídicos Cuarto y Quinto, todo ello en el plazo de diez días a contar desde el día siguiente al que se le notifique esta Resolución.


Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

**Segundo.** Instar a la entidad reclamada a que remita a este Consejo en el plazo de diez días a contar desde el día siguiente al que se le notifique esta Resolución, las actuaciones realizadas, incluyendo la acreditación del resultado de las notificaciones practicadas.

Contra esta resolución, que pone fin a la vía administrativa, cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Sevilla que por turno corresponda en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente al de su notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 8.3 y 46.1, respectivamente, de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

EL DIRECTOR DEL CONSEJO DE TRANSPARENCIA
Y PROTECCIÓN DE DATOS DE ANDALUCÍA

La resolución original consta firmada electrónicamente


Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo